16756-04-4-2-201712071843

N 04-4/16756
07/12/2017

საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების
სამსახურის უფროსს
ბატონ ვახტანგ გომელაურს

სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების
სააგენტოს თავმჯდომარეს
ბატონ სოსო გიორგაძეს

რ ე კ ო მ ე ნ დ ა ც ი ა

(შრომითი ბინადრობის ნებართვის გაცემის საკითხის შესწავლისას გამოვლენილი ხარვეზების შესახებ)

შემუშავებულია საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის მიერ განხორციელებული შემოწმების შედეგების მიხედვით და გეგზავნებათ „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21–ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად.

ბატონებო,

,,საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-12 მუხლით მონიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, საკუთარი ინიციატივით დავიწყე საქმისწარმოება [redacted] საქართველოში შრომითი ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის კანონიერებასთან დაკავშირებით.

საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ წინამდებარე საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე გარემოებების გამოკვლევის შედეგად გამოიკვეთა რიგი ხარვეზები, რაც თან ახლდა ბინადრობის მოწმის გაცემის საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებას, რამაც განმცხადებლის კანონიერი უფლებების შელახვა გამოიწვია.

საქმის ფაქტობრივი გარემოებები:

საქმეზე არსებული მტკიცებულებებით ირკვევა, რომ აზერბაიჯანის რესპუბლიკის მოქალაქე [redacted] 2016 წლის 6 სექტემბერს [redacted] განცხადებით სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მიმართა და საქართველოში შრომითი ბინადრობის ნებართვის გაცემა მოითხოვა. ადმინისტრაციული ორგანოს 2016 წლის 15 სექტემბერს [redacted] გადაწყვეტილებით, „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-18 მუხლის „ა" და „გ" ქვეპუნქტების საფუძველზე, მას უარი ეთქვა მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე. როგორც თქვენთვის ცნობილია, აღნიშნული ნორმები სახელმწიფო უსაფრთხოების ან/და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის ინტერესიდან გამომდინარე, ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის შესაძლებლობას ითვალისწინებს.

მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილია, რომ „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტის „ა", „გ", „დ" და „ე" ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული საფუძვლების გამოსავლენად, სააგენტო ვალდებულია გამოითხოვოს შესაბამისი ინფორმაცია საქართველოს სახელმწიფო ორგანოებისგან.[1] სახელმწიფო ორგანოები, ფიზიკური და იურიდიული პირები მიმართვის მიღებიდან არაუგვიანეს 7 დღის ვადაში წარუდგენენ სააგენტოს მოთხოვნილ ინფორმაციას.[2]

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საკითხის შესწავლის მიზნით, 2017 წლის 2 თებერვალს [redacted] წერილით „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის მე–20 მუხლით მონიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში,[3] სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურიდან გამოვითხოვე სრული ინფორმაცია და დოკუმენტაცია, რომელიც საფუძვლად დაედო განმცხადებლისთვის საქართველოში შრომითი ბინადრობის ნებართვის გაცემის საკითხზე „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-18 მუხლის „ა" და „გ" ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული წინაპირობების არსებობას. საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურიდან მიღებული საპასუხო კორესპონდენციით მეცნობა, რომ [redacted] ახორციელებდა საქმიანობას, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად იძლეოდა საქართველოში ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის საფუძველს.[4]

2017 წლის 20 ივლისს [redacted] წერილით, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურიდან კიდევ ერთხელ გამოვითხოვე კონფიდენციალური ინფორმაცია და დოკუმენტაცია, რომლებიც უფლების შეზღუდვის დასახელებული საფუძვლის არსებობას ადასტურებდა. სახელმწიფო უწყებიდან მიღებული საპასუხო კორესპონდენციით დგინდება, რომ არ არსებობდა განმცხადებლისათვის

---

[1] „საქართველოში ბინადრობის ნებართვის გაცემის საკითხის განხილვისა და გადაწყვეტის წესის შესახებ" საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 1 სექტემბრის #520 დადგენილების მე-13 მუხლის მე-5 პუნქტი.

[2] იქვე.

[3] აღნიშნული მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით: „სახელმწიფო, კომერციულ ან კანონით დაცული სხვა საიდუმლოს შემცველი ინფორმაცია საქართველოს სახალხო დამცველს გადაეცემა კანონით დადგენილი წესით."

[4] საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთოხების სამსახურის 2017 წლის 16 თებერვლის [redacted] წერილი.

მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის ის საფუძველი, რომელიც მიღებულ გადაწყვეტილებაში აისახა. ბუნდოვანი დარჩა ასევე, თუ რატომ იყო ეს მონაცემები მიჩნეული საიდუმლო ინფორმაციად. ამრიგად, ვერ იქნა დასაბუთებული განმცხადებლის მიმართ საქართველოში ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-18 მუხლის „ა" და „გ" ქვეპუნქტებით გათვალიწინებული საფუძვლების არსებობა. მიუხედავად იმისა, რომ შესაძლოა არსებობდა განმცხადებლისათვის შრომითი ბინადრობის უფლების მიღებაზე უარის თქმის კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა საფუძველი, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესაბამისი დოკუმენტითა და სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს 2016 წლის 15 სექტემბერს [redacted] გადაწყვეტილებით, განმცხადებლის უფლება მართლსაწინააღმდეგოდ შეიზღუდა.

სამართლებრივი დასაბუთება:

როგორც თქვენთვის ცნობილია, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის (შემდეგში – ზაკ) მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „დ" ქვეპუნქტის თანახმად, ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტად ჩაითვლება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხის დაკმაყოფილებაზე განმცხადებლისათვის უარის თქმის შესახებ, ასევე, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ან დადასტურებული დოკუმენტი, რომელსაც შეიძლება მოჰყვეს სამართლებრივი შედეგები. გამომდინარე აქედან, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესაბამისი დოკუმენტი და სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს 2016 წლის 15 სექტემბერს [redacted] გადაწყვეტილება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ–სამართლებრივ აქტს წარმოადგენს. საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატისთვის მიწოდებული ინფორმაციით დგინდება, რომ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოში წარდგენილ დასკვნას მიზანშეუწონლობის შესახებ სარეკომენდაციო დოკუმენტად მიიჩნევს, რომელიც არ წარმოშობს პირდაპირ სამართლებრივ შედეგს და აქედან გამომდინარე, არ წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს.[5] ამავე საკითხზე სააგენტოს პოზიციის თანახმად, ადმინისტრაციულ ორგანოს არ აქვს ხელმისაწვდომობა შეისწავლოს ის ფაქტები და გარემოებები, რომლებიც გახდა უარყოფითი დასკვნის მიღების საფუძველი და მითუფრო მოახდინოს მათი დიფერენცირება („ა" და „გ" ქვეპუნქტებს შორის), თუ ამას არ აკონკრეტებს უფლებამოსილი ორგანო.[6] ამდენად, სააგენტო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სრულად ეყრდნობა უფლებამოსილი ორგანოდან წარდგენილ მიზანშეუწონლობის დასკვნას, ვინაიდან ვერ ახორციელებს მისი საფუძლიანობის გამოკვლევას. აღნიშნული რეალობა მიუთითებს, რომ იმ დოკუმენტის რეკომენდაციად მიჩნევა, რომლის სრულად გაცნობის შესაძლებლობაც სააგენტოს არა აქვს და დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მსჯელობისთვისაც ვერ იყენებს, შეუძლებელია. შესაბამისად, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ზემოთ მითითებული

[5] 09.10.2017 წლის [redacted].
[6] 09.11.2017 წლის [redacted]

პოზიცია წინააღმდეგობაშია სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მიერ მოწოდებულ ინფორმაციასთან და ვერ იქნება გაზიარებული სახალხო დამცველის მიერ.

ზაკ–ის 53-ე მუხლის პირველი ნაწილის მიხედვით: „წერილობითი ფორმით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა შეიცავდეს წერილობით დასაბუთებას“. დასახელებული მუხლის მე-5 ნაწილის შესაბამისად: „ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი არ არის თავისი გადაწყვეტილება დააფუძნოს იმ გარემოებებზე, ფაქტებზე, მტკიცებულებებზე ან არგუმენტებზე, რომლებიც არ იქნა გამოკვლეული და შესწავლილი ადმინისტრაციული წარმოების დროს“. სწორედ აქედან გამომდინარეობს ზაკ-ის 96-ე მუხლის პირველი ნაწილის დანაწესი, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს აკისრებს ვალდებულებას ადმინისტრაციული წარმოებისას გამოიკვლიოს საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოება და გადაწყვეტილება მიიღოს ამ გარემოებათა შეფასებისა და ურთიერთშეჯერების საფუძველზე.

მოცემულ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება დაასაბუთოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი კიდევ უფრო იზრდება, ვინაიდან ზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ლ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, სახეზე გვაქვს ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილება. საქმის ფაქტობრივი გარემოებების ნაწილში უკვე აღინიშნა, რომ სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის საფუძვლის გამოსავლენად ითხოვს ინფორმაციას სახელმწიფო ორგანოებიდან, საიდანაც მიღებული კორესპონდენცია შესაძლებელია გახდეს მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის წინაპირობა. აღნიშნული დისკრეციული უფლებამოსილება ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს თავისუფლებას საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე კანონმდებლობის შესაბამისი რამოდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება. ამავე კოდექსის მე-7 მუხლის თანახმად, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას არ შეიძლება გამოიცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, თუ პირის კანონით დაცული უფლებებისა და ინტერესებისთვის მიყენებული ზიანი არსებითად აღემატება იმ სიკეთეს, რომლის მისაღებადაც იგი გამოიცა.

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით გათვალისწინებულმა ზომებმა არ შეიძლება გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა. სწორედ აღნიშნული საკანონმდებლო მოთხოვნების დაცვის უზრუნველყოფას ემსახურება ზაკ-ის 53-ე მუხლის მე-4 ნაწილით დადგენილი მოთხოვნა, რომ თუ ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას მოქმედებს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, წერილობით დასაბუთებაში მიეთითება ყველა ფაქტობრივი გარემოება, რომელსაც არსებითი მნიშვნელობა ჰქონდა აქტის გამოცემისას. წინამდებარე შემთხვევაში, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით არ დადასტურდა ის გარემოება, რომ [redacted] [redacted] საქართველოში ბინადრობის ნებართვის მიცემით საფრთხე შეექმნებოდა სახელმწიფო უსაფრთხოებას ან/და საზოგადოებრივ წესრიგს. ამავე ინფორმაციის თანახმად დადგინდა, რომ უფლების შეზღუდვის

რეალურ მიზეზს წარმოადგენდა არა სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს 2016 წლის 15 სექტემბერს [redacted] გადაწყვეტილებაში დასახელებული საფუძველი, არამედ სხვა საფუძველი, რომელიც არანაირად არ იყო დაკავშირებული სახელმწიფო უსაფრთხოების ან/და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის ინტერესებთან.

„უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტის „თ" ქვეპუნქტი ითვალისწინებს საქართველოში ბინადრობის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის შესაძლებლობას იმ შემთხვევაში, თუ განმცხადებელმა „არასწორი მონაცემი მიუთითა ან დამალა მნიშვნელოვანი ინფორმაცია იმ გარემოებების შესახებ, რომლებსაც არსებითი მნიშვნელობა აქვს საქართველოში ბინადრობის ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მისაღებად." სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ხელთ არსებული ინფორმაციის საფუძველზე, სააგენტოს შესაძლოა ემსჯელა მოცემულ საქმეში აღნიშნული საფუძვლის არსებობის თაობაზე. საყურადღებო ფაქტია, რომ აღნიშნული გარემოების შესახებ არ ყოფილა ინფორმირებული საკითხის განმხილველი ადმინისტრაციული ორგანო და დაინტერესებული მხარე. შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ზაკ-ით დადგენილი მოთხოვნების გათვალისწინებით არ ყოფილა გამოკვლეული დასახელებული გარემოების საფუძვლიანობა. ამავე მიზეზით, დაინტერესებულ მხარეს თავისი ინტერესების დასაცავად არ ჰქონია შესაძლებლობა ადმინისტრაციულ ორგანოში წარედგინა დამატებითი ინფორმაცია და მტკიცებულებები.

წინამდებარე შემთხვევა ხაზს უსვამს იმ გარემობას, რომ სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოში დამკვიდრებული პრაქტიკა, როდესაც მინიმალურ დონეზეც არ ხდება საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტოს მიერ სახელმწიფო უსაფრთხოების ან/და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის ინტერესის შესახებ მიწოდებული ინფორმაციის გადამოწმება/მონიტორინგი, არ არის მართებული და რიგ შემთხვევებში იწვევს დაინტერესებული პირის კანონიერი ინტერესების დაუსაბუთებელ შეზღუდვას. „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-18 მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილია, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების ან/და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის ინტერესების არსებობის შესახებ ინფორმაცია სააგენტოს ისეთი ფორმით უნდა მიეწოდოს, რომ ზიანი არ მიადგეს დასახელებული ინტერესების და სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვას. აქედან გამომდინარე, კანონის მიზნების შესაბამისად, უსაფრთხოების სამსახურის მიერ სააგენტოში წარდგენილი ინფორმაცია უნდა შეიცავდეს გარკვეული ხარისხის დასაბუთებას და არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ შემზღუდველი გარემოების დადასტურების/უარყოფის სტანდარტით. თავის მხრივ, სააგენტოს ვალდებულებაა უსაფრთხოების სამსახურის მხრიდან ხსენებული ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში მოითხოვოს შესაბამისი მოცულობის ინფორმაციის მოწოდება. წინამდებარე ნორმა იმგვარად არ უნდა იქნეს გაგებული, რომ აღნიშნული საფუძვლის არსებობის შემთხვევაში სააგენტოს ეკრძალება მისი გარკვეული ხარისხით გადამოწმების შესაძლებლობა. ეს რომ ასე ყოფილიყო, კანონმდებელი პირდაპირ მიუთითებდა ამგვარი შესაძლებლობის არარსებობაზე.

მიმაჩნია, რომ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა და სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტომ [redacted] საქართველოში შრომითი

ბინადრობის ნებართვის საკითხთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილება დააფუძნეს არა საქმეში გამოკვეთილ სამართლებრივ საფუძველს, არამედ სახელმწიფო უსაფრთხოების არგუმენტს, რომელიც არსებობაც წინამდებარე საქმეზე საქართველოს სახალხო დაცველმა ვერ გამოავილინა. შესაბამისად, აღნიშნულმა გარემოებამ გამოიწვია სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შეუსაბამო დასაბუთება, რამაც არსებითად ხელყო [redacted] [redacted] კანონიერი ინტერესები.

წინამდებარე საქმეზე დადგენილია, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესაბამისი დოკუმენტი და სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს 2016 წლის 15 სექტემბერს [redacted] გადაწყვეტილება გამოცემულია სამართლებრივი საფუძვლის არასწორი ასახვისა და შეუსაბამო დასაბუთების პირობებში. კერძოდ, სახალხო დამცველის მიერ განხორციელებული შემოწმების შედეგად, წინამდებარე საქმეში სახელმწიფო უსაფრთხოების ან/და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის ინტერესების არსებობა არ დადასტურდა. ამდენად, არსებითად დარღვეულია აქტის გამოცემისათვის კანონით დადგენილი მოთხოვნა, რომლის არარსებობის შემთხვევაშიც მოცემულ საკითხზე შესაძლოა მიღებული ყოფილიყო სხვაგვარი გადაწყვეტილება.

დასკვნა:

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისა და სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მხრიდან კანონით განსაზღვრული დანაწესის შეუსრულებლობამ და არასწორი სამართლებრივი საფუძვლის მითითებამ განაპირობა [redacted] [redacted] კანონიერი ინტერესების შეზღუდვა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21–ე მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, მოგმართავთ რეკომენდაციით, ბინადრობის ნებართვებთან დაკავშირებით მიღებულ უარყოფით გადაწყვეტილებებში, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, უზრუნველყოთ მართებული, რელევანტური სამართლებრივი საფუძვლის ასახვა და შესაბამისი დასაბუთების უზრუნველყოფა, ხოლო სახელმწიფო უსაფრთხოების არგუმენტი გამოიყენოთ მხოლოდ კანონით მკაცრად განსაზღვრულ ფარგლებსა და შემთხვევებში.

პატივისცემით,

უჩა ნანუაშვილი

სახალხო დამცველი